Raadsvoorstel

Zaaknummer: 68698-2025

Onderwerp: Aanpassingen wijze van vergaderen gemeenteraad

Auteur	:	Nathan Gradisen
Domein/team	:	Griffie
E-mail	:	Nathan.Gradisen@gemeentemaashorst.nl
Port.	:	J.A. van der Pas

Effect op de begroting

☐Ja ☒Nee

Onderwerp
Aanpassingen wijze van vergaderen gemeenteraad

Voorstel

1. De commissievergaderingen vooral oordeelsvormend te maken door te schrappen dat de eerste termijn in de commissie beeldvormend moet zijn en de tweede termijn oordeelsvormend.
2. De agendacommissie te verzoeken:
   a. om tijdens de huidige raadsperiode aanvullende instrumenten voor de beeldvorming vast te stellen en voor deze instrumenten de randvoorwaarden te bepalen;
   b. hierbij ook opties als het beeldvormend agenderen van een onderwerp direct voorafgaand aan een commissievergadering, het informeren van de raad met een raadsinformatiebrief en het organiseren van webinars mee te nemen; en
   c. al het voorgaande als richtlijn mee te geven aan de nieuwe raad.
3. Met startnotities te gaan werken, waarbij de raad:
   a. het presidium verzoekt om op basis van de Lange Termijn Agenda te beoordelen of er – binnen de Lange Termijn Agenda of buiten de Lange Termijn Agenda om – onderwerpen zijn waarbij de raad met startnotities gaat werken;
   b. het college verzoekt om, daar waar het college meent dat het werken met een startnotitie een meerwaarde heeft, het presidium voor te leggen of er met een startnotitie gewerkt gaat worden; en
   c. het college verzoekt om in ieder geval voor de start van nieuwe grote projecten zoals bedoeld in de Financiële verordening gemeente Maashorst aan het presidium te vragen of met een startnotitie gewerkt gaat worden.
4. Anders dan Necker aanbeveelt, de agendacommissie niet te laten bepalen of een onderwerp bespreekstuk of hamerstuk is.
5. Eerder genoemde aanpassingen een jaar na de start van de nieuwe raadsperiode (april 2027) te evalueren.

Inleiding
Op 3 januari 2022 was de eerste raadsvergadering van de gemeente Maashorst met een nieuw vergadermodel. In het presidium is uitgesproken dit vergadermodel te evalueren. In 2024 heeft het presidium Necker verzocht om het vergadermodel van de gemeenteraad te evalueren. Hiervoor is ook een klankbordgroep in het leven geroepen. Door middel van een gesprek met de klankbordgroep, een vragenlijst, raadsbijeenkomsten, een gesprek met de driehoek, het bekijken van raadsvergaderingen en een documentanalyse heeft Necker gekeken welke ervaring er is met het vergadermodel. Necker heeft hiervan op 14 januari 2025 een rapportage gemaakt. In deze rapportage geeft Necker een aantal adviezen aan de gemeenteraad. Necker heeft deze rapportage op 31 maart 2025 toegelicht aan de gemeenteraad. Hierna heeft het presidium op 2 juni 2025 gesproken over het vervolg op de rapportage. Op 1 september 2025 heeft het presidium een voorstel aan de raad gedaan op basis van deze rapportage. De raad heeft op 25 september 2025 dit voorstel van de agenda afgevoerd en het presidium verzocht om een nieuw voorstel. Het presidium heeft besloten de klankbordgroep een voorzet te laten doen voor een nieuw raadsvoorstel. Dit is gebeurd. Dit betreft het nieuwe raadsvoorstel dat op basis van het advies van de klankbordgroep is gemaakt.

De adviezen van Necker richten zich op verschillende gremia, niet alleen op de raad, maar bijvoorbeeld ook op de agendacommissie en de griffie. In dit voorstel komen de adviezen aan de orde waarover de raad wordt gevraagd zich uit te spreken. Nadat de raad een besluit heeft genomen, kunnen andere gremia de adviezen die aan hen gericht zijn, bespreken.

Beoogd effect
Het beoogd effect van dit voorstel is opvolging te geven aan de evaluatie en adviezen van Necker over het vergadermodel en de manier van vergaderen van de gemeenteraad, en om zo het vergadermodel van de gemeenteraad te verbeteren.

Argumenten
1.1 Het schrappen van het verschil tussen een beeldvormende en oordeelsvormende termijn kan bijdragen aan meer onderling debat tijdens de commissievergaderingen
Op dit moment gebruiken de commissies bij commissievergaderingen de eerste termijn voor beeldvorming (het verzamelen van informatie). De commissies gebruiken hierna de tweede termijn voor oordeelsvorming (het beoordelen van het voorstel/discussiepunt). Necker geeft aan dat de raad eensgezind vindt dat er meer onderling debat tijdens de commissievergaderingen kan plaatsvinden. Het loslaten van het strikte onderscheid tussen de beeldvorming en oordeelsvorming helpt hierbij. Op deze manier kunnen alle fracties in de eerste termijn al hun overwegingen en (voorlopige) standpunt inbrengen. Daarnaast kunnen zij eventuele aanpassingen (amendementen) of verzoeken (moties) die zij wenselijk achten, benoemen of van tevoren voor de bespreking agenderen. Zo ontstaat meer ruimte voor het debat. In de tweede termijn kan dan verder debat plaatsvinden als dit tot meer inzicht leidt. Zie met name de pagina's 10, 14 en 20 van de rapportage van Necker. Uiteindelijk komt de commissie met een advies aan de raad om het voorstel te agenderen als hamer- of bespreekstuk. Als een fractie het voorstel wil bespreken, is het de bedoeling dat de fractie duidelijk maakt waarom de fractie het voorstel wil bespreken in de raad. Dit zodat voor iedereen duidelijk is wat er in de raad besproken gaat worden.

Tijdens de raadsvergadering kunnen fracties de eerste termijn gebruiken om nog openstaande politieke vragen aan elkaar te stellen. Ook kunnen ze bij politiek gevoelige onderwerpen het standpunt nader toelichten. Verder kunnen ze moties en amendementen indienen en vragen stellen over de moties en amendementen aan de indieners. Het is dan verstandig dat degene die een motie of amendement wil

indienen, het eerste het woord krijgt en niet de fractie die uit de trekking gekomen is. De tweede termijn kunnen fracties gebruiken om eventueel debat over moties en amendementen te voeren, met het oog om tot besluitvorming te komen.

2.1. Uit het onderzoek onder raadsleden en burgerleden komt dan de beeldvorming anders en beter moet

De beeldvormende bijeenkomsten voldoen niet altijd aan de verwachtingen van raadsleden. Het nut en het doel van informatiebijeenkomsten zijn niet altijd helder. Necker geeft aan dat er een aantal aanvullende instrumenten zijn voor beeldvorming, zoals een technische sessie, een werkbezoek of een beeldvormende sessie waarbij raadsleden en burgerleden politieke vragen kunnen stellen aan het college. Zie voor een nadere uiteenzetting van deze instrumenten pagina 19 van de rapportage van Necker. De klankbordgroep geeft het informeren van de raad met een raadsinformatiebrief (soms is een beeldvormende avond niet nodig) en het organiseren van webinars ook als opties mee. De agendacommissie kan per onderwerp een vorm van beeldvorming kiezen die het best aansluit bij de beeldvormende behoefte. Hierbij zijn de timing en verwachtingsmanagement van groot belang. Van tevoren moet voor raadsleden en burgerleden duidelijk zijn wat de rol is van de raad en hoe het vervolg eruitziet. Zie met name de pagina's 9, 14, 18, 19 van de rapportage van Necker.

2.2. Uit het onderzoek onder raadsleden en burgerleden blijkt dat er te weinig ruimte voor inwoners is om hun inbreng te geven

Inwoners hebben, naast de mogelijkheid tot inspreken tijdens commissievergaderingen, geen plek in de beeldvormende fase. Raadsleden geven aan dat ze dit anders willen zien. Zij zien de beeldvormende fase als een geschikt moment om als raad op te halen wat inwoners en organisaties van een bepaald thema vinden. Met nieuwe beeldvormende instrumenten kan de raad inwoners beter betrekken bij de beeldvorming van de raad. Hierbij kan de raad ruimte geven voor het inspreekrecht tijdens beeldvormende avonden. Ook kan de raad de mogelijkheid tot het horen van inwoners op een andere manier vormgeven. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een werkbezoek of hoorzitting waarbij de raad inwoners actief uitnodigt.

2.3. De agendacommissie heeft als taak het voorbereiden en vaststellen van de opzet van de beeldvormende avonden

De agendacommissie heeft de taak om beeldvormende avonden voor te bereiden en de opzet van de avonden vast te stellen. Het is dan ook logisch dat de agendacommissie (de randvoorwaarden voor) de aanvullende vormen van beeldvorming vaststelt. Zo kan de agendacommissie de beeldvormende avonden langs de eigen randvoorwaarden leggen om het type beeldvorming te bepalen. Ook kan de agendacommissie de randvoorwaarden bijstellen op het moment dat deze niet voldoen. Uiteraard kunnen fracties ook verzoeken voor (de verschillende typen) beeldvormende avonden (blijven) indienen bij de agendacommissie.

2.4. Beeldvormend agenderen op dezelfde avond als een commissievergadering zorgt voor weinig tot geen extra tijdsdruk op de agenda's van raads- en commissieleden

Tijdens het onderzoek van Necker hebben diverse fracties de mogelijkheid genoemd om onderwerpen op dezelfde avond als een commissievergadering, voorafgaand aan die vergadering beeldvormend te agenderen. Dit punt is niet opgenomen in de rapportage. Het is mogelijk om onderwerpen direct voorafgaand aan een commissievergadering beeldvormend te bespreken en dan de commissievergadering later te laten beginnen. Dit legt geen extra tijdsdruk op de agenda's van raads- en commissieleden.

2.5. De agendacommissie kan opgebouwde ervaring meenemen richting nieuwe raad

De agendacommissie kan van de ervaring die zij in de afgelopen periode heeft opgebouwd met beeldvormende avonden, meenemen om een richtlijn mee te geven aan de nieuwe raad, en meer specifiek de nieuwe agendacommissie. Dit voorkomt dat de nieuwe raad zonder duidelijke richting aan de slag moet.

3.1. Het werken met startnotities kan bijdragen aan meer onderling debat tijdens de commissievergaderingen

In een startnotitie stelt het college de raad op hoofdlijnen op de hoogte van een beleidsvoornemen of project. Dit gebeurt voordat sprake is van verdere uitwerking. De startnotitie is bedoeld om de raad vroegtijdig richting te laten geven aan het verdere traject. Bij startnotities kan de raad dus het beleidsproces (en de participatie daarbij) van belangrijke en grote beleidsthema's aan de voorkant vaststellen. Het werken met een startnotitie zal de betrokkenheid van de raad bij een beleidsthema vergroten. Ook bevordert de startnotitie het onderling debat over de gedachten van de raadsleden over het beleidsthema. Hierna kan het college, op basis van de inbreng van de raad, een concreet voorstel uitwerken en aan de raad voorleggen. Zie met name pagina 21 van de rapportage van Necker.

3.2. Met startnotities kan de raad zijn kaderstellende rol beter uitoefenen

De raad heeft een kaderstellende rol, wat inhoudt dat de raad de hoofdlijnen bepaalt van wat de gemeente doet. Het werken met startnotities stelt de raad in staat vooraf sturing te geven, in plaats van bij het raadsvoorstel te concluderen dat de raad achteraf liever een andere aanpak had gezien. Met startnotities kan de raad aan de voorkant de hoofdlijnen bepalen. Zo kan de raad zijn kaderstellende rol beter uitoefenen. Het college weet bovendien vooraf wanneer een voorstel voldoet aan de kaders/verwachtingen van de raad.

3.3. In het presidium zijn alle fracties vertegenwoordigd

In het presidium zijn alle fracties vertegenwoordigd. Als het presidium beoordeelt dat de raad bij een bepaald onderwerp met een startnotitie gaat werken, dan is dit een gedragen besluit waarvan meteen alle fractievoorzitters op de hoogte zijn. Verder heeft het college tot taak de beslissingen van de raad voor te bereiden. Het college weet bovendien welke onderwerpen "eraan komen". Het is daarom ook aan het college om te beoordelen bij welke onderwerpen de raad met startnotities kan werken, en hiervoor voorstellen te doen aan het presidium. Om enige richting te geven is het voorstel om het college te verzoeken om in ieder geval bij nieuwe grote projecten aan het presidium te vragen of met een startnotitie gewerkt moet worden.

3.4. Het college is positief over het werken met startnotities
In de bestuurlijke reactie van 24 september 2025 staat dat het college het werken met startnotities op grotere onderwerpen graag met de raad wil doorontwikkelen. Hiermee kan de raad al in een vroeg stadium sturing geven en dit doet recht aan de kaderstellende rol van de raad, zo geeft het college aan.

3.5. Bij het werken met startnotities kan de raad ook aangeven in hoeverre alternatieven uitgewerkt moeten worden
In het rapport van Necker komt ook aan de orde dat in raadsvoorstellen alternatieven weergegeven kunnen worden met hierbij argumenten en kanttekeningen. De raad kan dan beter debatteren over het voorstel. Bij het bespreken van een startnotities kan de raad ook aangeven in hoeverre en eventueel welke alternatieven uitgewerkt moeten worden.

4.1 Het is lastig om de agendacommissie de hamer- en bespreekpunten te laten bepalen met voldoende ruimte voor fracties om hierop invloed uit te oefenen
Necker stelt voor om de agendacommissie te laten bepalen of een voorstel een bespreekstuk of hamerstuk is. Als een voorstel een hamerstuk is, dan komt het voorstel niet meer op de agenda van de commissievergadering, maar enkel (als hamerstuk) op de agenda van de raadsvergadering. Zie met name de pagina's 16 en 17 van de rapportage van Necker. Echter, de agenda van de agendacommissie wordt gepubliceerd op donderdag en maandag is de vergadering van de agendacommissie al. Dit geeft fracties weinig tijd om aan de agendacommissie door te geven welke agendapunten bespreking behoeven. Het eerder publiceren van de agenda van de agendacommissie is vrijwel onmogelijk. Dit omdat na de collegevergadering op dinsdag de raadsvoorstellen op woensdag en donderdag binnendruppelen bij de griffie. De griffie moet deze voorstellen dan nog op een juiste manier verwerken.

4.2 Advies van Necker lijkt een oplossing voor een probleem dat in de praktijk niet bestaat
De praktijk werkt op dit moment prima. Fracties geven van tevoren aan of agendapunten bespreking behoeven tijdens de commissievergadering. Daarom is tijdens de commissievergadering meestal duidelijk welke voorstellen zonder bespreking van de commissie als hamerstuk naar de raad kunnen. In de praktijk levert dit weinig tot geen problemen op.

5.1 Het is wenselijk de aanpassingen in de praktijk te toetsen op effectiviteit en werkbaarheid en daartoe een evaluatie te houden
Een expliciet evaluatiemoment kan leren of de aanpassingen ook daadwerkelijk verbeteringen zijn en of deze bijgesteld moeten worden.

Kanttekeningen
1.1 Er is minder ruimte voor het stellen van vragen tijdens commissievergaderingen
De commissievergaderingen vooral oordeelsvormend maken, heeft tot gevolg dat deze vergaderingen zich primair richten op het debat over het voorstel en (eventuele) ideeën voor wijzigingen (amendementen) en aanvullende verzoeken (moties). Er is tijdens commissievergaderingen in eerste termijn nog wel ruimte voor politieke vragen aan het college, maar die ruimte zal dan beperkter zijn. Dit omdat de nadruk ligt op het uitwisselen van standpunten tussen fracties.

1.2 Technische vragen moeten geweerd worden uit commissievergaderingen
Raadsleden en burgerleden stellen nu nog wel eens technische vragen tijdens commissievergaderingen. Deze vragen moeten in het geheel uit commissievergaderingen geweerd worden en enkel tijdens raadsinformatieavonden of vooraf schriftelijk worden gesteld om de commissievergaderingen vooral oordeelsvormend te maken. Raadsleden en burgerleden moeten elkaar dan ook gaan aanspreken op het stellen van technische vragen en commissievoorzitters moeten hierop sturen.

1.3 Portefeuillehouders krijgen bij commissievergaderingen een wat andere rol
Hierbij hoort ook dat de portefeuillehouder pas aan de commissievergadering deelneemt op het moment dat de eerste termijn van de commissie voorbij is én er vragen zijn voor de portefeuillehouder. Daarna houdt de rol van de portefeuillehouder in principe op. Na de tweede termijn hoeft er geen reactie meer te komen van de portefeuillehouder (uitzonderingen daargelaten, bijvoorbeeld als de conclusie is dat het college een raadsvoorstel moet aanpassen).

1.4 Na het bespreken van een voorstel in de commissievergadering moet duidelijk zijn wat er voor de raad overblijft
Tijdens een commissievergadering moet aan het einde van het debat duidelijk zijn welke bespreekpunten er zijn voor de raadsvergadering en welke fracties moties en/of amendementen voorbereiden. Dit vraagt ook dat raadsleden en burgerleden elkaar aanspreken als niet duidelijk is waarom een fractie een voorstel wil bespreken in de raad. Ook van de commissievoorzitters wordt verwacht dat zij hierop scherp zijn.

2.1. Inspreken mogelijk maken tijdens beeldvormende avonden heeft mogelijk invloed op mogelijkheden tot inspreken tijdens commissievergaderingen
Het idee is dat de raad inwoners bij sommige onderwerpen de mogelijkheid geeft om in te spreken tijdens bepaalde beeldvormende avonden. Er moet in de praktijk gekeken worden in hoeverre er ook een mogelijkheid moet zijn tot inspreken over hetzelfde onderwerp bij commissievergaderingen.

2.2. De verhouding tot participatietrajecten is belangrijk, met name bij hoorzittingen
Hoorzittingen hebben het meest effect op het moment dat de raad deze houdt voordat er een uitgewerkt voorstel is. Zo kan het nuttig zijn een hoorzitting te houden voordat de raad een startnotitie bespreekt (zie beslispunt 3). Als al sprake is van een uitgewerkt raadsvoorstel, waarbij ook een participatietraject heeft plaatsgevonden, levert het houden van een hoorzitting waarschijnlijk niet veel op. Voorkomen moet worden dat de raad een zorgvuldig doorlopen participatietraject dan nog eens dunnetjes overdoet. De agendacommissie moet dus kritisch kijken naar de verhouding met het participatietraject bij het gebruik van de verschillende vormen van beeldvorming.

2.3. Raadsleden hebben al een drukke agenda
Raadsleden besteden over het algemeen al veel tijd aan het raadwerk. Het werken met meerdere vormen van beeldvormende avonden moet niet leiden tot fors meer vergaderavonden. Dit vraagt dus om een kritische afweging te maken waar het nodig is om beeldvormende avonden te houden. Het beeldvormend bespreken van onderwerpen voorafgaand aan een commissievergadering kan mogelijk op sommige momenten enige verlichting brengen.

2.4. Onderwerpen beeldvormend bespreken op dezelfde avond als een commissievergadering brengt praktische uitdagingen met zich mee

Het beeldvormend bespreken van onderwerpen voorafgaand aan een commissievergadering kan alleen als dit niet te lang duurt en dit past bij de agenda van de commissievergadering. Dat laatste is wel lastig van tevoren in te schatten en daardoor lastig te plannen. Hoe lang een commissievergadering duurt, is immers afhankelijk van verschillende factoren, zoals hoeveel fracties onderwerpen willen bespreken, de hoeveelheid rondvragen en de hoeveelheid insprekers.

3.1. Dat wat de raad naar voren heeft gebracht, moet wel terug te zien zijn bij het werken met startnotities

Bij startnotities moet dat wat de raad naar voren heeft gebracht, wel terug te zien zijn in het uiteindelijke voorstel. Hierbij is communicatie belangrijk. Als het college de inbreng niet meeneemt, dan moet het college terugkoppelen waarom dat niet het geval is.

4.1 Het kan voorkomen dat de commissie een voorstel enkel bespreekt omdat het op de agenda staat

De agendacommissie laten bepalen welke voorstellen hamerstukken betreffen, kan als voordeel hebben dat voorstellen niet meer op de agenda van de commissievergaderingen staan. Het enkele feit dat een voorstel wat eigenlijk een hamerstuk is op de agenda van de commissievergadering staat, kan een raadslid of burgerlid ertoe aanzetten om toch iets over een voorstel te zeggen dat anders een hamerstuk zou zijn. In de praktijk lijkt het echter niet of nauwelijks voor te komen dat een fractie het woord voert over een voorstel enkel omdat het op de agenda van de commissievergadering staat.

5.1 Een evaluatie heeft pas zin als er praktijkervaring is

De nieuwe gemeenteraad moet ervaring opdoen met deze aanpassingen voordat een zinvolle evaluatie kan plaatsvinden. Daarom moet de evaluatie pas plaatsvinden een jaar nadat de nieuwe raad gestart is.

Financiën

Aan dit voorstel zitten geen financiële gevolgen verbonden.

Duurzame ontwikkeling

Dit voorstel bevordert de volgende onderdelen van SDG-doel 16 (vrede, justitie en sterke publieke diensten):

- Onderdeel 16.6: doeltreffende, verantwoordelijke en transparante instellingen ontwikkelen op alle niveaus. Door het verbeteren van de wijze van vergaderen van de gemeenteraad van Maashorst, wordt de gemeenteraad doeltreffender.
- Onderdeel 16.7: ontvankelijke, inclusieve, participatieve en representatieve besluitvorming op alle niveaus garanderen. Onder andere door de betrokkenheid van inwoners in de beeldvormende fase te vergroten, neemt de participatie van inwoners en de representatie van de inwoners in de besluitvorming toe.



Participatie
Dit voorstel betreft de interne werkwijze van de raad. Daarom hebben raadsleden, burgerleden, collegeleden, enkele ambtenaren en medewerkers van de griffie hun mening kunnen geven in de vorm van een enquête. Ook is ten behoeve van de rapportage van Necker gesproken met een klankbordgroep uit de raad en het college, waarin ook de gemeentesecretaris en de griffier zaten. Verder hebben er diverse raadsbijeenkomsten plaatsgevonden over deze rapportage.

Communicatie
Nadat de raad een beslissing heeft genomen op dit voorstel, zal de beslissing van de raad gecommuniceerd worden aan de ambtelijke organisatie. Hierna zal de implementatie hiervan afgestemd worden met het college en de ambtelijke organisatie.

Vervolg
Deze wijzigingen gaan zo snel mogelijk na besluitvorming in. Dit houdt in dat:
- de eerstvolgende commissievergaderingen vooral oordeelsvormend zullen zijn en hierbij geen verplichting zal gelden om de eerste termijn zuiver beeldvormend te houden. Er mag dan ook al oordeelsvorming plaatsvinden; en
- de agendacommissie in de vergadering hierna de aanvullende instrumenten voor de beeldvorming zal bespreken.

Necker geeft als aanbeveling om niet te veel te focussen op vastlegging in het Reglement van Orde, maar zo snel mogelijk aan de slag te gaan. Toch willen we als vervolg het Reglement van Orde aanpassen. Dit omdat het opvolgen van de diverse aanbevelingen niet leidt tot grote wijzigingen van het Reglement van Orde. Bovendien zijn er in de loop van de tijd andere punten aan het licht gekomen die (wel) vragen om aanpassing van het Reglement van Orde. Daarom komt er nog in deze raadsperiode een voorstel om het Reglement van Orde van de raad aan te passen. Dit zorgt er ook voor dat de raad in de nieuwe raadsperiode vanaf het begin kan werken met een Reglement van Orde dat up-to-date is.

Bijlagen ter informatie

1. Rapportage ‘Vergaderen in Maashorst’ van Necker van 14 januari 2025.

Maashorst, 17 november 2025

Het presidium van de gemeente Maashorst,

de secretaris,	de burgemeester,
N.E. Gradisen	J.A. van der Pas